



Mai 2016

---

## Integrierte Grenzverwaltung

# Jahresbericht 2015 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017

---

Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 03.05.2016 verabschiedet  
Von der KKJPD am 27.06.2016 zur Kenntnis genommen  
Vom Bundesrat am 06.07.2016 zur Kenntnis genommen

## Inhaltsverzeichnis

<b>Integrierte Grenzverwaltung</b> .....	<b>1</b>
<b>Jahresbericht 2015 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014 -2017</b> .....	<b>1</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Migrationslage in Europa</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Monitoring</b> .....	<b>6</b>
<b>3.1 Zuständigkeit</b> .....	<b>6</b>
<b>3.2 Zeitplan für die Umsetzung</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Umsetzungsstand</b> .....	<b>8</b>
<b>4.1 Realisierungseinheit 0</b> .....	<b>8</b>
4.1.1 Stand der Umsetzung .....	8
4.1.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	15
<b>4.2 Realisierungseinheit 1</b> .....	<b>16</b>
4.2.1 Stand der Umsetzung .....	16
4.2.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	22
<b>4.3 Realisierungseinheit 2</b> .....	<b>23</b>
4.3.1 Stand der Umsetzung .....	23
4.3.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	28
<b>4.4 Realisierungseinheit 3</b> .....	<b>29</b>
4.4.1 Stand der Umsetzung .....	29
4.4.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	31
<b>4.5 Fazit</b> .....	<b>31</b>
<b>5. Kommunikation</b> .....	<b>33</b>
<b>6. Ausblick</b> .....	<b>35</b>

# Abkürzungsverzeichnis

ALO	Airline Liaison Officer – Dokumentenberater
AP	Aktionsplan
API	Advance Passenger Information (elektronisches System, mit dem Daten von Passagieren unmittelbar nach dem Check-in durch die Beförderungsunternehmen an die Behörden übermittelt werden)
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen im → UVEK
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (→ <a href="#">SR 142.20</a> )
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik im → EFD
BE	Kanton Bern
BFM	Bundesamt für Migration im → EJPD (seit 2015 → SEM)
BFS	Bundesamt für Statistik im → EDI
BJ	Bundesamt für Justiz im → EJPD
bzw.	beziehungsweise
CC Web	Kompetenzzentrum Web des → GS-EJPD
CS-VIS	zentrales, europäisches Visumsystem
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten im → EDA
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit im → EDA
DR	Direktion für Ressourcen im → EDA
DV	Direktion für Völkerrecht im → EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
EMN	European Migration Network (Netzwerk, welches die Unterstützung von politischen Entscheidungsprozessen in den Bereichen "Asyl" und "Migration" auf europäischer Ebene zum Ziel hat)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentren des → SEM
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung im → EFD
fedpol	Bundesamt für Polizei im → EJPD
GE	Kanton Genf
GR	Kanton Graubünden
GS-EJPD	Generalsekretariat des → EJPD
GWK	Grenzwachtkorps im → EFD
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
ILA	Integrales Lagebild Aussengrenze
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPAS	Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im → fedpol
ISA	Informationssystem Ausweisschriften
ISC-EJPD	Informatik Service Center → EJPD
ISF	Internal Security Fund – Fonds für die innere Sicherheit
ISR	Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer
IT	Informations- und Telekommunikationstechnologie
Kapo	Kantonspolizei
KD	Konsularische Direktion des → EDA

KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (seit 2014 → SSK)
LU	Kanton Luzern
MoU	Memorandum of Understanding
NAA (RE3)	Neuer Ausländerausweis Realisierungseinheit 3
NDB	Nachrichtendienst des Bundes im → VBS
OZD	Oberzolldirektion des → EFD
PA 19	Produktion Ausländerausweise ab 2019
PCN	Process Control Number (Nummer, die eindeutig mit einem im Rahmen von EURODAC abgenommenen Fingerabdruck verbunden ist)
PD	Politische Direktion des → EDA
RIPOL	Recherches informatisées de police (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)
RTP	Registered Traveller Program (System zur automatisierten Grenzkontrolle, das eine vorgängige Registrierung erfordert)
s.	siehe
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft im → WBF
SEM	Staatssekretariat für Migration im → EJPD (bis 2014 → BFM)
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (in jedem Schengen-Mitgliedstaat bestehendes Büro zum Austausch von operativen polizeilichen Informationen im Zusammenhang mit dem → SIS zwischen den Mitgliedstaaten)
SIS	Schengen-Informationssystem
SO	Kanton Solothurn
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (bis 2014 → KSBS)
SVZW	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VS	Kanton Wallis
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z. B.	zum Beispiel
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZH	Kanton Zürich
z. Hd.	zuhanden

# 1. Ausgangslage

Illegale Migration, gewerbsmässiger Menschenschmuggel und grenzüberschreitende Kriminalität stellen die Behörden des Bundes und der Kantone vor grosse Herausforderungen. Es gilt, diese Phänomene effizient und effektiv zu bekämpfen und gleichzeitig die legale Migration zu erleichtern sowie die gesetzes- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Grenzverwaltung sicherzustellen. Dies erfordert eine intensive Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen über die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche hinaus.

Im Februar 2011 setzte der Bundesrat deshalb eine verwaltungsinterne, interdepartementale Arbeitsgruppe mit Kantonsbeteiligung ein, und beauftragte sie mit der Ausarbeitung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie für die Schweiz. Diese umfasst alle relevanten Akteure auf Bundes- und Kantonsstufe und orientiert sich am IBM<sup>1</sup>-Konzept der EU, insb. den vier Filtern des Schengener Grenzsicherheitsmodells<sup>2</sup>.

Im Juni 2012 hat der Bundesrat den Schlussbericht der Strategiegruppe „Integrierte Grenzverwaltung“ (IBM-Strategie)<sup>3</sup> zur Kenntnis genommen. Die Strategie bildet das Dach über allen Aktivitäten von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Gleichzeitig sorgt sie dafür, dass legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen.

Zur Umsetzung der Strategie hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, einen Aktionsplan mit konkreten Massnahmen auszuarbeiten. Der Aktionsplan „Integrierte Grenzverwaltung“ (IBM-Aktionsplan)<sup>4</sup> wurde im Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen.

Mit seinen 68 operativen und strategischen Massnahmen stellt der IBM-Aktionsplan die Umsetzung der in der Strategie definierten Ziele sicher. Die Massnahmen reichen von punktuellen Verbesserungen bis hin zu weitreichenden Neuerungen und umfassen unter anderem die Optimierung der Verfahren auf Schweizer Auslandvertretungen sowie die verbesserte Kooperation im Schengen-Raum. Ein weiterer Fokus liegt auf den Grenzkontrollmassnahmen an den Flughäfen – den einzigen Schengen-Aussengrenzen der Schweiz. Auch Massnahmen im Binnenraum, insbesondere im Bereich des Vollzugs und der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels, sind Bestandteil des Aktionsplans. Weitere Schwerpunkte sind die Verbesserung des Informationsaustauschs und der Lageanalyse.

Die Kantone spielen in der integrierten Grenzverwaltung eine zentrale Rolle. Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser haben deshalb am 13. November 2014 eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD unterzeichnet, die das Bekenntnis von Bund und Kantonen zur gemeinsamen Umsetzung des IBM-Aktionsplans festhält.

Das EJPD hat den Auftrag, die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans zu überwachen und dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht über den Umsetzungsstand zu erstatten. Der erste Jahresbericht wurde für das Jahr 2014 verfasst<sup>5</sup>. Insgesamt konnte für diesen Zeitraum ein positives Fazit gezogen werden: Ende 2014 wurde an 55% der im Aktionsplan erwähnten Massnahmen gearbeitet, 15 waren umgesetzt. Nicht zu vernachlässigen waren aber die teils grossen Herausforderungen (v.a. im Bereich der finanziellen und personellen Ressourcen), mit denen sich die federführenden Behörden konfrontiert sahen.

---

<sup>1</sup> Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 5 des Schlussberichts der Strategiegruppe „Integrierte Grenzverwaltung“ (IBM-Strategie) [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussbericht-ibm\\_d.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussbericht-ibm_d.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussbericht-ibm\\_d.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussbericht-ibm_d.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm\\_d.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm_d.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/ber-ibm-2014-d.pdf>

## 2. Migrationslage in Europa

Angesichts der angespannten Migrationslage in Europa und auch in der Schweiz seit Spätsommer 2015 wurde die IBM-Strategie insbesondere daraufhin überprüft, ob sie den aktuellen Anforderungen noch entspricht. In einem ersten Schritt konnte dabei festgestellt werden, dass die beobachteten Migrationsbewegungen an sich nicht neu sind, sondern in neuer Quantität auftreten – indem mehr Personen als bisher versuchen, legal oder illegal nach (Mittel- und Nord-)Europa zu gelangen. Daher konnte weiter konstatiert werden, dass die IBM-Strategie mit ihren vier Hauptzielen, den 49 Teilzielen und denen zu Grunde liegenden Problemfeldern in ihrer heutigen Ausgestaltung den notwendigen Rahmen bietet, um angesichts der aktuellen Situation entweder bestehende Massnahmen zu verstärken oder auch neue Massnahmen zu initiieren – wenn nötig kurzfristig und ohne deren explizite Aufnahme ins IBM-Konzept. Eine punktuelle Anpassung der IBM-Strategie 2012 erscheint vor diesem Hintergrund deshalb nicht angezeigt. Im Rahmen der geplanten Strategie-Neuentwicklung 2018 wird die Lage dennoch neu beurteilt und sicherlich auch Grundsatzfragen zur Migrationssituation und deren Auswirkungen im Bereich der strategischen Grenzverwaltung gestellt werden müssen.

## 3. Monitoring

### 3.1 Zuständigkeit

Um die Nachhaltigkeit der IBM-Strategie und des -Aktionsplans zu gewährleisten, wird deren Umsetzung laufend überwacht. Das Monitoring des Aktionsplans wird primär von der Abteilung Einreise des SEM wahrgenommen. Sie überwacht und dokumentiert insbesondere auch laufend den Stand der Umsetzungsarbeiten und bewertet die Fortschritte. Sie prüft, ob die zeitlichen Vorgaben betreffend Beginn und Laufzeit der Umsetzungsarbeiten eingehalten werden und mahnt wo nötig die Einhaltung des Aktionsplans an. Dies alles geschieht anhand von Statusberichten, welche die jeweils federführenden Behörden pro Massnahme halbjährlich einreichen. Da die Finanzierung der Massnahmen ebenfalls Sache der federführenden Behörden ist und zudem den jeweiligen politischen Prozessen unterliegt, wird auf ein Finanzmonitoring ausdrücklich verzichtet.

Formell ist die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung<sup>6</sup> für die Überwachung des IBM-Aktionsplans zuständig. Mittels des von der Abteilung Einreise des SEM verfassten Jahresberichts überwacht die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung insb. den Stand der Umsetzungsarbeiten und informiert den Bundesrat und die KKJPD jährlich über den Fortschritt.

### 3.2 Zeitplan für die Umsetzung

Der Aktionsplan wird in sogenannten Realisierungseinheiten, also zeitlich gestaffelt umgesetzt. Bei der Einteilung der Massnahmen in diese drei Realisierungseinheiten waren einerseits die Wirksamkeit und die Realisierbarkeit wichtige Kriterien. Andererseits wurden das Potenzial und die Dringlichkeit der Massnahme mit berücksichtigt, womit neben der schematischen auch eine gewisse politische Gewichtung vorgenommen wurde.

Die Umsetzung etlicher Massnahmen wurde auf Grund der breiten Akzeptanz und / oder der einfachen und raschen Realisierbarkeit bereits während den Arbeiten am Aktionsplan an die Hand genommen. Zudem wurden im Aktionsplan IBM auch Massnahmen abgebildet, die ausserhalb des Aktionsplans IBM initiiert wurden. All diese bereits umgesetzten oder sich in Umsetzung befindenden Massnahmen werden in der Realisierungseinheit 0 zusammengefasst.

---

<sup>6</sup> SEM, fedpol, GWK, Kapo GE, Kapo ZH einmal jährlich erweitert mit KD, KKJPD, KKPKS, NDB, VKM



Abbildung 1: Realisierungseinheiten

In der **Realisierungseinheit 1** befinden sich 19 Massnahmen. Mit deren Umsetzung wurde direkt im Anschluss an die Kenntnisnahme des Aktionsplans durch den Bundesrat, spätestens aber bis Ende 2015 begonnen.

Mit der Umsetzung aller 13 Massnahmen der **Realisierungseinheit 2** soll so rasch als möglich begonnen werden, spätestens jedoch im Jahre 2016. Eine rasche Umsetzung soll insb. in den Fällen erfolgen, wo den federführenden, aber auch den mitbeteiligten Behörden die für die Umsetzung benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die restlichen 6 Massnahmen werden in der **Realisierungseinheit 3** gebündelt und sollen ebenfalls so rasch als möglich, spätestens aber im Jahre 2017 initiiert werden. Analog der Realisierungseinheit 2 sollen auch hier die Möglichkeiten einer vorzeitigen Umsetzung ausgeschöpft werden.

Diejenigen Massnahmen, die sich bereits in Umsetzung befinden oder sogar schon umgesetzt sind, werden, wie oben erwähnt, in der **Realisierungseinheit 0** gebündelt. Es handelt sich dabei um insgesamt 30 Massnahmen.

Die eben dargelegte Umsetzungsplanung steht unter dem Vorbehalt, dass in den dafür vorgesehenen politischen Prozessen die zur Umsetzung erforderlichen Ressourcen gesprochen werden.

## 4. Umsetzungsstand

In den nachfolgenden Kapiteln wird der Umsetzungsstand der Massnahmen aller vier Realisierungseinheiten beleuchtet. Naturgemäss liegt der Fokus dabei auf den Realisierungseinheiten 0 und 1, da sich diese Massnahmen bereits in Umsetzung befinden oder teils sogar bereits umgesetzt sind. In den jeweiligen Kapiteln werden auf Grund der grossen Anzahl nicht alle Massnahmen einzeln detailliert bewertet, sondern nur diejenigen, die entweder bezüglich des Umsetzungsstands oder aber auf Grund der Wichtigkeit oder einer anderen Spezialität erwähnenswert sind. Die Informationen beruhen auf den per 18. Dezember 2015 eingereichten Statusberichten der jeweilig federführenden Behörden. Zu beurteilen waren folgende Kriterien: Einhaltung Zeitplan, inhaltlicher Fortschritt, inhaltliche Abstimmung mit den beteiligten Behörden, Finanzierung und Risiken.

### 4.1 Realisierungseinheit 0

#### 4.1.1 Stand der Umsetzung

Die Realisierungseinheit 0 umfasst wie erwähnt 30 Massnahmen, die sich in Umsetzung befinden oder bereits umgesetzt sind. Von den 30 Massnahmen sind 18 bereits umgesetzt, bei sieben läuft die Umsetzung planmässig. Bei zwei Massnahmen wird die Umsetzung von den federführenden Behörden als teilweise kritisch bewertet, bei einer als kritisch. Zwei Massnahmen wurden als nicht umsetzbar eingestuft.

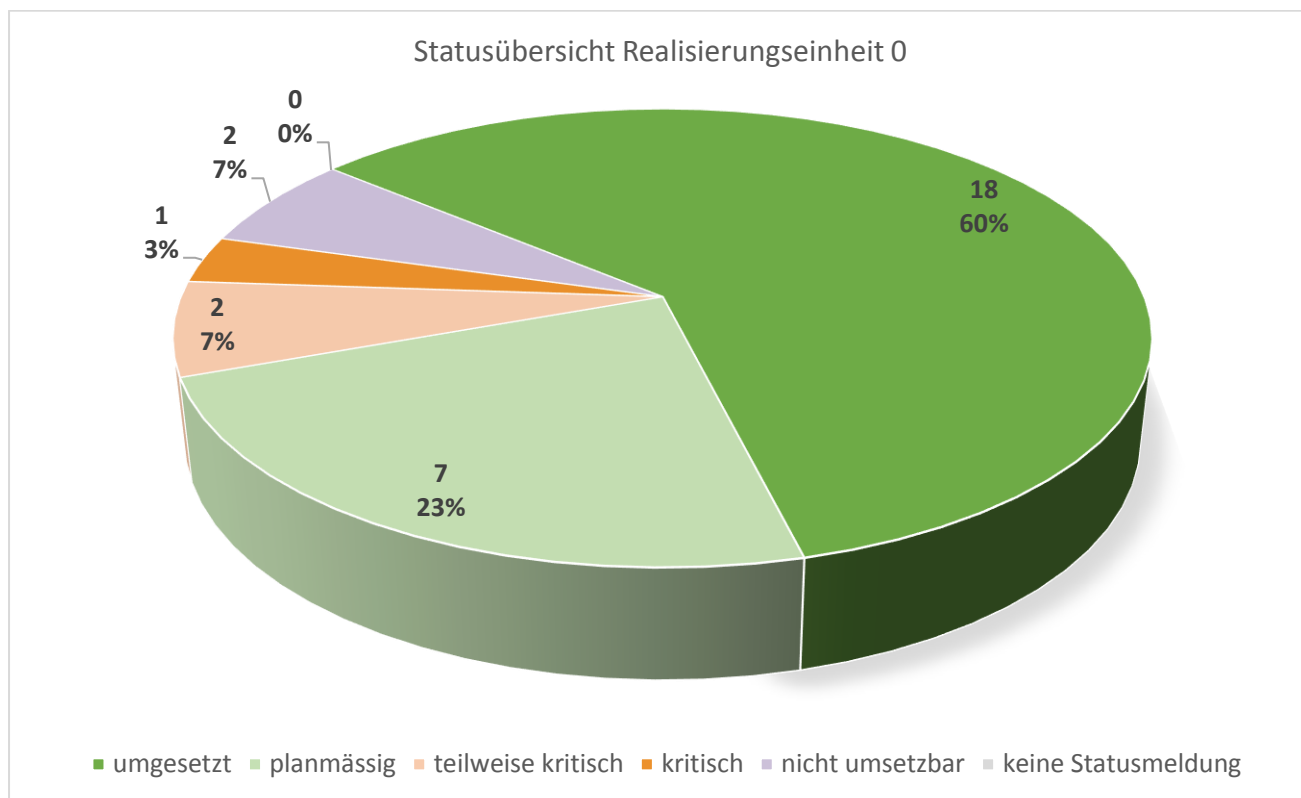


Abbildung 2: Statusübersicht Realisierungseinheit 0

Im Vergleich zum Vorjahr ist insgesamt eine positive Entwicklung erkennbar. Die Zahl der umgesetzten Massnahmen hat sich um fünf, also etwa 15% erhöht. Hingegen sind neu drei Massnahmen kritisch oder teilweise kritisch, wohingegen letztes Jahr nur eine Massnahme teilweise kritisch war. Auch hat sich eine weitere Massnahme als nicht umsetzbar erwiesen.



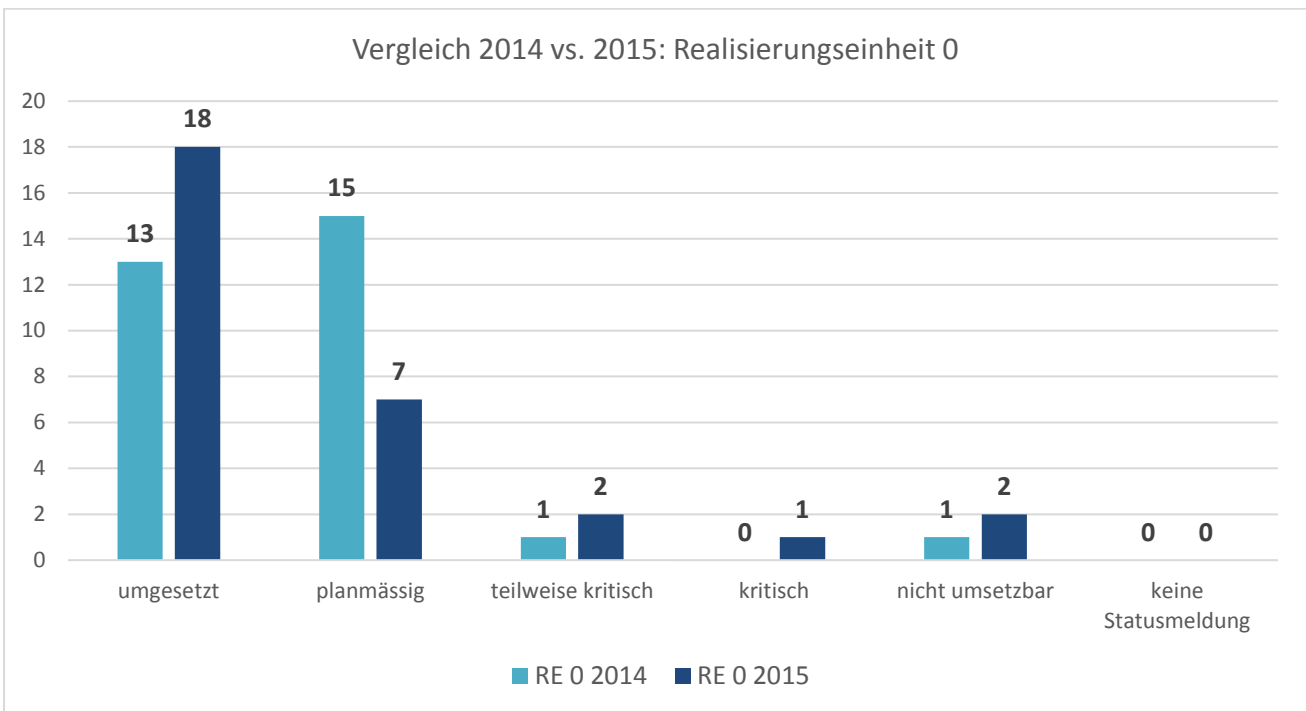


Abbildung 3: Vergleich 2014 vs. 2015 Realisierungseinheit 0

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>8</sup>
1.1-2-2: Projekt Optimierung Visumverfahren (POV)	Überprüfung, Anpassung und Harmonisierung sämtlicher Visumprozesse mit den involvierten Behörden von Bund und Kantonen mit dem Ziel rascher, einheitlicher, transparenter und ressourcenschonender Visumprozesse	Federführung: SEM Mitbeteiligung: Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, KD, Steuergruppe Visa, VSAA	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
1.2-1-1: Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions)	Verhängung von abschreckenden, wirksamen und angemessenen Sanktionen gegenüber Fluggesellschaften, die ihre Sorgfaltspflichten nach Art. 92 AuG verletzen	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↗
2.1-1-1: Prüfung der Teilnahme der Schweiz am European Migration Network (EMN)	Studie zur Klärung der Konsequenzen einer allfälligen Teilnahme für die Schweiz	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEA	1 Jahr	Teilweise kritisch	↘

<sup>7</sup> Die Massnahmenummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>8</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>8</sup>
2.1-1-2: Prüfung der Einführung eines schweizerischen Registered Traveller Programme (Studie)	Studie zur Klärung der Konsequenzen eines Programms für registrierte Reisende für die Schweiz	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, Flughafenbetreiber Basel, Genf und Zürich, Kapo ZH, KD	1 Jahr	Umgesetzt per 2014	-
2.1-1-3: Verstärktes Engagement im Bereich Visumsliberalisierung EU-Drittstaaten	Proaktives Einbringen der Schweizer Erfahrungen im Bereich der Visumsliberalisierungsprozesse der EU mit Drittstaaten	Federführung: SEM, DEA  Mitbeteiligung: BJ, fedpol, KD, PD	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↗
2.1-1-4 Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bezüglich Identitätsabklärungen und Rückkehr	Einsetzung einer Arbeitsgruppe (AG) zur Massnahmenarbeit und Abstimmung mit anderen europäischen Staaten im Bereich Identitätsabklärungen von ausländischen Personen (welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen oder Rückkehrhilfe beantragen) einerseits und im Bereich Rückkehr von Personen mit EU-Aufenthaltstitel andererseits	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DEA, DV, PD	Dauerhaft	Planmässig	➔
2.1-1-5: Prüfung des Beitritts zu den Prümern Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten	Vertiefte Prüfung der Folgen und Konsequenzen einer Teilnahme der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit durch die involvierten Behörden der Kantone und des Bundes	Federführung: fedpol  Mitbeteiligung: ASTRA, SEM, BJ, DEA, DV, EDÖB, EFV, GWK, KdK, KKJPD, NDB, Mission der Schweiz bei der EU	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↗
2.1-2-1: Priorisierung der Projekte für den Internal Security Fund (ISF)-Grenze (Bedarfsanalyse)	Organisation einer Informationssitzung und eines Workshops zur gemeinsamen Bestimmung der Priorisierung der anstehenden Projekte für die Jahre 2014 bis 2020	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DEA, DV, GWK, fedpol, BJ, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD	1 Jahr	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>8</sup>
2.2-1-1: Katalog möglicher Erleichterungen im Visumbereich innerhalb der SchengenGesetzgebung	Katalog zur Auflistung sämtlicher schengenkonformen Erleichterungen beim Visumvergabeprozess	Federführung: KD  Mitbeteiligung: SEM, BJ, DEA, DV	1 Jahr	Planmässig	➔
2.2-1-3 Vademekum mit Arbeitsprinzipien für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene	Erstellung und regelmässige Aktualisierung eines Vademekums mit konkreten Leitlinien, Prinzipien und Prozessbeschreibungen für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen/Ausschüssen auf europäischer Ebene inkl. der Darstellung der verschiedenen Arbeitsgruppen und Ausschüsse Schengen/Dublin auf europäischer Ebene	Federführung: BJ, DEA  Mitbeteiligung: SEM, DV, GWK, fedpol, KD, Vertreter der Kantone im EJPD für Schengen/Dublin	2 Jahre	Planmässig	➔
2.2-2-1: Optimierung der Informationsverbreitung zu Schweizer Positionen im Migrationsbereich auf europäischer Ebene	Verbesserungen der Recherchemöglichkeiten auf der Plattform zu Schweizer Positionen im Migrationsbereich auf europäischer Ebene einerseits und den gremienübergreifenden Entwicklungen innerhalb eines Dossiers andererseits	Federführung: BJ, DEA, Mission der Schweiz bei der EU  Mitbeteiligung: Situativer Einbezug weiterer Bundes- und Kantonsbehörden	2 Jahre	Planmässig	➔
2.2-2-2: Kontaktliste "Illegale Migration / Menschenschmuggel"	Auflistung der im Bereich Grenzmanagement, illegaler Migration und Menschenschmuggel involvierten Stellen, der internationalen Gremien mit Schweizer Beteiligung in diesem Bereich, der Konsultationsmechanismen sowie der Bedeutung der jeweiligen Themen für IBM	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: alle im Bereich Grenzverwaltung, illegaler Migration und Menschenschmuggel involvierten Behörden	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	➔

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>8</sup>
3.1-2-1: e-Learning-Tool für die Grundausbildung und Weiterbildung im Grenzkontrollbereich	Entwicklung eines einheitlichen Grundausbildungs- und Weiterbildungslehrmittels (e-Learning-Tool + Druckversion) im Grenzkontrollbereich, welches das ganze Spektrum (inkl. Profiling) abdeckt	Federführung: GWK, Kapo ZH  Mitarbeitung: SEM, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS	Dauerhaft	Planmässig	→
3.5-1-3: Strategie für die Durchführung von Schwerpunktkontrollen am Gate	Festlegung einer Strategie zur Durchführung von vorgelagerten Grenzkontrollen und polizeilich motivierten Intra-Schengen-Kontrollen am Gate durch jede Grenzkontrollbehörde  Periodischer Austausch der Strategien und Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze	Federführung: GWK, Kapo GE, Kapo ZH  Mitarbeitung: Kapo BE, Kapo SO, Kapo VS, Steuergruppe Grenze	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↗
3.5-1-4: Kontaktpflege zu den Fluggesellschaften	Enge Kontaktpflege der Grenzkontrollbehörden zu den am Flughafen stationierten Fluggesellschaften  Instruktion des Fluggesellschaftspersonals in der Erkennung illegaler Migration	Federführung: GWK, Flug-gesellschaften, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH  Mitarbeitung: Steuergruppe Grenze	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.1-2-9: Vereinfachte ISA-Abfragen	Anpassung der technischen und rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISA zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können	Federführung: fedpol  Mitarbeitung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	2 Jahre	Nicht umsetzbar	↓

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>8</sup>
4.1-3-1: Asyl CS-VIS	Abgleich der Fingerabdrücke von Asylgesuchstellenden (EURODAC) mit den im CS-VIS gespeicherten Fingerabdrücken zur Identifizierung papierloser Asylgesuchstellenden und gegebenenfalls zur Einleitung von DUBLIN-OUT-Verfahren	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: ISC-EJPD	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.1-3-2: Einbindung fedpol in VISION-Konsultation (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie polizeiliche Informationssysteme (insb. JANUS und IPAS) im Rahmen des Visum-Konsultationsverfahrens VISION automatisiert abgefragt werden könnten, um damit den heute bestehenden blinden Fleck mit Bezug auf sicherheitspolizeiliche Erkenntnisse zu beseitigen	Federführung: fedpol  Mitbeteiligung: SEM, ISC-EJPD, NDB	1 Jahr	Kritisch	↘
4.3-1-1: Problemstaatenliste Vollzug	Erstellung und Aktualisierung einer Liste über die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten in den Teilbereichen "Identifizierung", "Ausstellung von Reisepapieren" und "Durchführung von Sonderflügen" als Grundlage für die Abstimmung der Migrationsaussenpolitik im Rückkehrbereich	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur	Einbringen der Liste prioritärer Länder aus Sicht der Rückkehr (vgl. Massnahme 4.3-1-1) in die IMZ-Struktur	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DEZA, PD, SECO, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden	Dauerhaft	Teilweise kritisch	↘
4.3-4-1: Biometrische Ausländerausweise (Prüfung)	Ablösung der bestehenden Papiausweise durch fälschungssicherere Ausweise im Kreditkartenformat  Abklärung der Möglichkeit und des Bedürfnisses zur Versehung der Ausländerausweise von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit biometrischen Daten	Federführung: SEM, VKM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden	3 Jahre	Planmässig	→

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>8</sup>
4.4-1-1: Keine Sozialhilfe bei Mehrfachasylgesuchen	Keine erneute Aufnahme in die Sozialhilfestrukturen von Personen, welche zum wiederholten Mal ein Asylgesuch stellen (nur noch Gewährung von Not- hilfe)	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: Kantone	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.4-2-1: Beschleunigte Asylverfahren	Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens (48 Stunden) für geeignete Asyl- gesuche (z. B. visumsbefreite europäische Safe-Countries bzw. andere mit tiefer Schutzquote und rascher Voll- zugsmöglichkeit)  Durchführung eines "fast- track"-Verfahrens (Entscheid innerhalb 20 Tagen noch wäh- rend EVZ-Aufenthalt), sofern ein rascher Vollzug nicht mög- lich ist	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.4-3-1: Einreisesperren bei beschleunigten Asyl- verfahren	Konsequenterer Verhängung von Einreisesperren bei abwei- senden Asylentscheiden im beschleunigten Verfahren, wenn Ausreisefrist ungenutzt verstreicht, öffentliche Ord- nung oder Sicherheit gestört wird oder bei unbegründeten Mehrfachgesuchen und klaren Missbrauchsfällen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: Kantone	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.4-3-2: Kostenvor- schuss bei aussichtslo- sen Mehrfachasylgesu- chen	Vermehrte Erhebung von Ge- bührevorschüssen bei Einrei- chung eines neuerlichen Asyl- gesuches nach rechtskräfti- gem Abschluss eines ersten Asylverfahrens und Aussichts- losigkeit des neuerlichen Ge- suches	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.4-3-3: Strafrechtliche Sanktionen bei miss- bräuchlichen politischen Tätigkeiten von Asylbe- werbern in der Schweiz	Einführung einer strafrechtli- chen Sanktion gegenüber asylsuchenden Personen, die einzig mit der Absicht, subjek- tive Nachfluchtgründe zu schaffen, öffentliche politische Tätigkeiten in der Schweiz ausüben, bzw. gegenüber Per- sonen, die einer asylsuchen- den Person dabei Hilfe leisten	Federführung: Kantonale Jus- tizbehörden  Mitbeteiligt: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>7</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>8</sup>
0.1-1-1: Quick-wins Informationsfluss	Punktuelle Verbesserung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Grenzverwaltungsbehörden	Federführung: SEM, GWK, Kapo ZH	-	Umgesetzt per 2014	-
0.1-2-1: Nationale Statistik illegaler Aufenthalt	Monatliche Integration der vom Bundesamt für Statistik erhobenen Daten zu polizeilichen Registrierungen wegen rechtswidrigen Aufenthalts in das ILA	Federführung: SEM, BFS	Dauerhaft	Nicht umsetzbar (vgl. IBM-Jahresbericht 2014 <sup>9</sup> )	-
0.2-2-1: Verstärkung der Analysekompetenz im SEM	Erweiterung des Aufgabenbereiches der SEM-Einheit "Analyse" um den Bereich "Analyse der illegalen Migration"	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
0.3-2-4: Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenmuggel (Prüfung)	Prüfung einer fakultativen Bundeskompetenz zur Durchführung von Strafverfolgungen im Bereich des qualifizierten Menschenmuggels auch ohne Erfüllung der Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation nach StGB	Federführung: BJ  Mitbeteiligung: Bundesanwaltschaft, fedpol, KKPKS, SSK	Dauerhaft	Planmässig	➔

#### 4.1.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

##### *Massnahme 2.1-1-1: Prüfung der Teilnahme der Schweiz am European Migration Network (EMN)*

Die Umsetzung dieser Massnahme konnte im 2015 nur langsam vorangetrieben werden. Auch inhaltlich konnten nicht die erwarteten Fortschritte erzielt werden. Gründe dafür liegen einerseits in der internen Priorisierung der Aufgaben bei der federführenden Behörde, andererseits – und primär – in den unklaren Rahmenbedingungen bei der künftigen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014. Wann ein definitiver Entscheid über die Teilnahme zu erwarten ist, kann derzeit nicht gesagt werden.

##### *Massnahme 4.1-2-9: Vereinfachte ISA-Abfragen*

Abklärungen zwischen den hauptbetroffenen Behörden haben gezeigt, dass grundsätzlich zwar nach wie vor Bedarf an einer Umsetzung der Massnahme besteht. Eine Ausweitung der heute geltenden Suchmöglichkeiten für den vorgesehenen Zweck alleine wäre jedoch technisch nicht möglich, sodass mit der Umsetzung der Massnahme eine generelle Abfragemöglichkeit geschaffen würde, die weit über den angestrebten Zweck hinausginge. Aus diesen Gründen wurde entschieden, die Massnahme nach Prüfung als nicht umsetzbar zu deklarieren. Mit der Umsetzung der Motion Geissbühler (10.3917) wurden jedoch bereits einige Anliegen bezüglich der ISA-Abfragen implementiert.

<sup>9</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/ber-ibm-2014-d.pdf>

### Massnahme 4.1-3-2: Einbindung fedpol in VISION-Konsultation (Machbarkeitsstudie)

Eine erste Analyse der Rechtsgrundlagen zeigte wesentliche Einschränkungen und Hindernisse für eine automatisierte Abfrage der Polizeisysteme auf. Das Fehlen automatisierter Abfragen würde jedoch enorme Personalaufwände generieren. Aber auch die inzwischen geprüften Alternativen bedingen einen hohen, zusätzlichen Ressourcenbedarf. Aus diesen Gründen ist bei fedpol vorgesehen, auf Stufe Direktion einen Grundsatzentscheid abzuholen, ob die Umsetzung weitergeführt oder ob die Massnahme als nicht umsetzbar abgeschrieben werden soll. Die Umsetzung der Massnahme ist folglich als kritisch einzustufen.

### Massnahme 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur

Es musste festgestellt werden, dass der Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive zur Behandlung der Rückkehrthematik zu wenig bis gar nicht genutzt werden konnte. Das Instrument der Länderliste und die Möglichkeiten zu deren Nutzung werden deshalb momentan durch eine interdepartementale Reflexionsgruppe diskutiert und im IMZ-Ausschuss erneut thematisiert werden.

## 4.2 Realisierungseinheit 1

### 4.2.1 Stand der Umsetzung

Für alle 19 Massnahmen der Realisierungseinheit 1 war der späteste Start der Umsetzungsarbeiten per Ende 2015 vorgesehen. Aktuell läuft bei sechs Massnahmen die Umsetzung planmässig, vier sind sogar schon umgesetzt. Jedoch wird bei fast der Hälfte der Massnahmen die Umsetzung als teilweise kritisch (vier Massnahmen) oder sogar kritisch (fünf Massnahmen) bewertet.

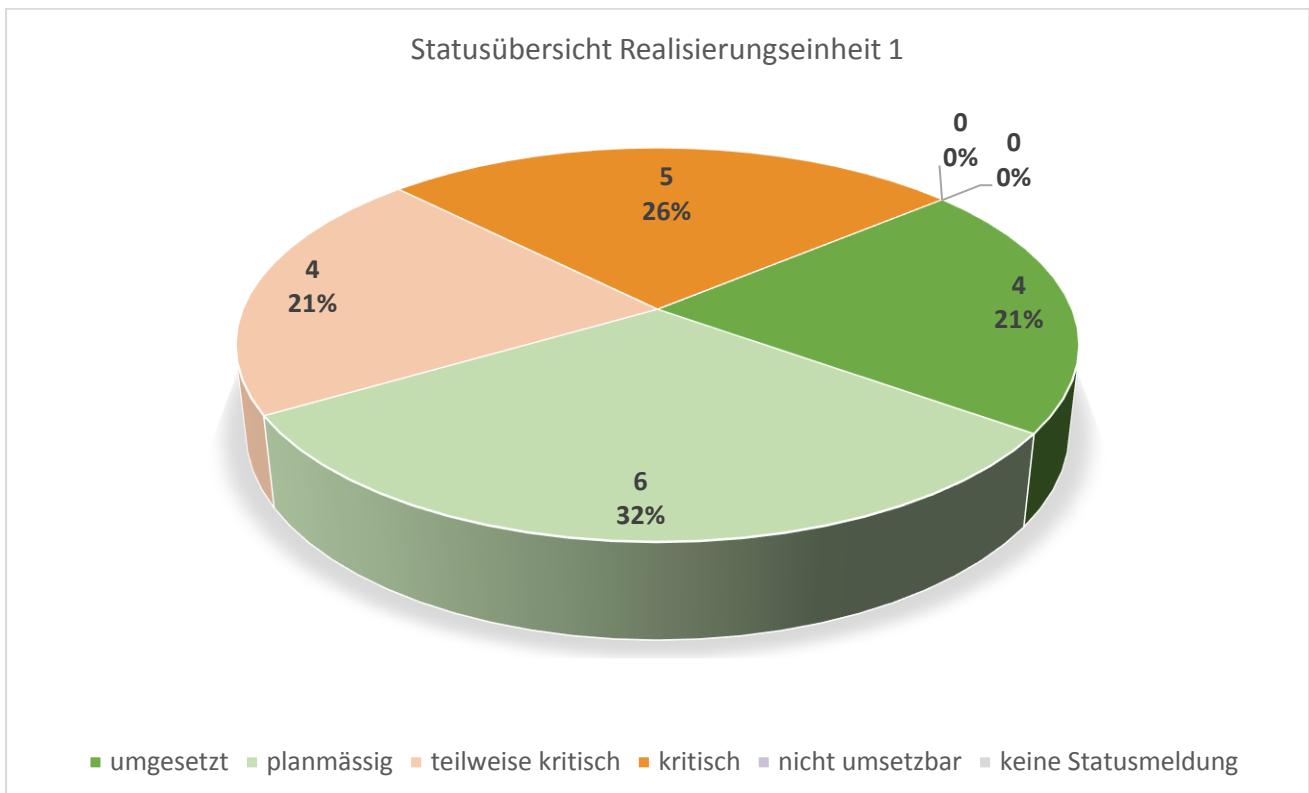


Abbildung 4: Statusübersicht Realisierungseinheit 1

Im Vergleich zum Vorjahr wurden in dieser Realisierungseinheit erwartungsgemäss die grössten Veränderungen festgestellt. Während im Jahre 2014 knapp 80% der Massnahmen nicht initiiert waren (und dazu auch noch keine Pflicht bestand), wurde nun bei allen 19 Massnahmen mit ersten Umsetzungsarbeiten begonnen, bzw. es wurde zumindest ein erster Bericht zum Stand verfasst. Die



Zahl der umgesetzten Massnahmen hat sich um drei auf gesamthaft vier erhöht. Auch positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass inzwischen sechs Massnahmen planmässig laufen, im 2014 waren es noch zwei. Hingegen musste festgestellt werden, dass die Anzahl teilweise kritischer oder kritischer Massnahmen stark zugenommen hat. So werden doppelt so viele Massnahmen als teilweise kritisch bewertet (2014: 2; 2015: 4), während sich der Anteil an kritischen Massnahmen von null auf fünf erhöht hat.

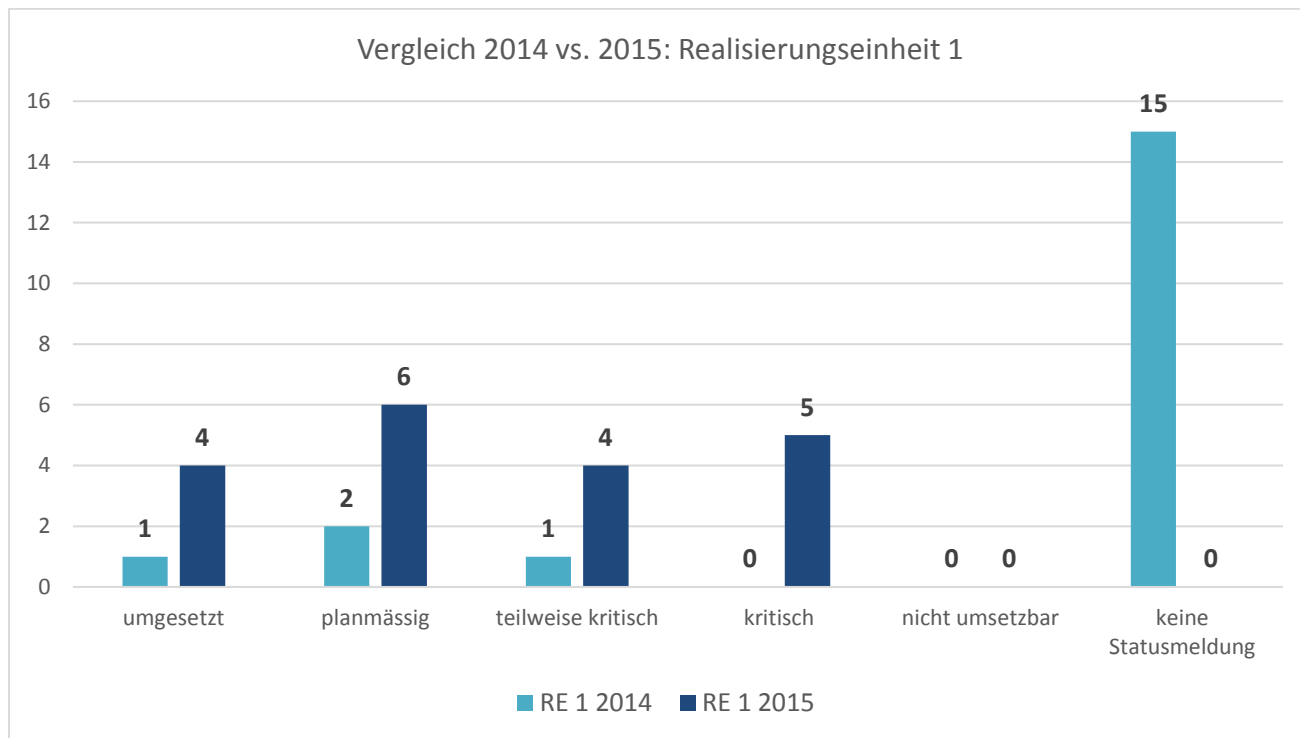


Abbildung 5: Vergleich 2014 vs. 2015 Realisierungseinheit 1

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
1.1-1-1: Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. wirtschaftliche / touristische Interessen der Schweiz)	Führen einer jährlich aktualisierten Hot-Spot-Staatenliste mit den Variablen "Illegale Migration" (Fokus) und "Wirtschaftliche / touristische Interessen der Schweiz" mit dem Ziel eines zielgerichteten und bewussteren Einsatzes von Ressourcen auf den Auslandsvertretungen	Federführung: GNAM <sup>12</sup>  Mitbeteiligung: SEM, GWK, fedpol, KD, NDB, Steuergruppe Visa	Dauerhaft	Kritisch	↓

<sup>10</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>11</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

<sup>12</sup> Gemeinsames Nationales Analysezentrum Migration (Arbeitstitel): s. Massnahme 0.1-3-1

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
1.1-1-2: Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA)	Diverse Koordinierungsmassnahmen im Bereich der Einsätze dieser Officers und Attachés zur Erhöhung der Effizienz, insb. in den Hot-Spot-Staaten	Federführung: KD  Mitbeteiligung: Armeestab, SEM, GWK, fedpol	Dauerhaft	Kritisch	↓
1.1-1-3: Schulungsmodul "Illegale Migration" und "Menschenschmuggel" für Auslandsvertretungen	Lagespezifisches Schulungsmodul in den Bereichen "Illegale Migration" und "Menschenschmuggel" für die führenden Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste  Integration dieses Moduls in die Ausbildungskonzepte der involvierten Behörden zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, KD, NDB	Dauerhaft	Planmässig	↗
1.1-2-1: Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-How auf den führenden Auslandsvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste	Zielgerichteter Ressourceneinsatz (konsularische Mitarbeitende sowie Spezialisten) entsprechend der Position der Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste	Federführung: DR, KD  Mitbeteiligung: SEM	1 Jahr	Kritisch	↓
3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich	Anmeldung von zukünftigen IT-Projekten und Infrastruktur im Grenzkontrollbereich in der Steuergruppe Grenze  Diese prüft den Bedarf einer gemeinsamen oder koordinierten Beschaffung (z. B. durch die Programmleitung „Harmonisierung Schweizer Polizeiinformatik (HPI)“)	Federführung: Steuergruppe Grenze  Mitbeteiligung: SEM, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
3.2-1-2: Prüfung der Neustrukturierung der bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich	Prüfung, ob die bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich so neu strukturiert werden können, dass deren weitere Vermehrung und damit eine Erhöhung der zeitlichen Belastung seitens der Grenzkontrollbehörden vermieden werden kann	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	↑

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien	Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Flugplatzhalter der Schengen-Aussen-grenzflughäfen, der zuständigen Grenzkontrollbehörde die für die Grenzkontrolle und Wegweisung nötigen Räume, Infrastruktur und technischen Geräte unentgeltlich zur Verfügung zu stellen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: BAZL, BJ	Dauerhaft	Planmässig	↗
4.1-2-1: Aus- und periodische Weiterbildung der ZEMIS-Nutzer	Ergänzung aller ZEMIS-Aus- und Weiterbildungen mit Inhalten zu Abhängigkeiten von ZEMIS zu anderen Systemen  Schaffung eines ZEMIS-e-Learning-Tools  Aktive Bewerbung von ZEMIS-Kursen, die speziell auf Mitarbeitende von Einsatzzentralen und Ausländerdiensten der Polizei ausgerichtet sind	Federführung: SEM	Dauerhaft	Kritisch	↓
4.1-2-3: Einsatz von e-Doc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)	Einsatz von Geräten zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale (Pilotversuch)	Federführung: EMF der Stadt Bern	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	↑
4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie	Erarbeitung einer nationalen Biometriestrategie z. Hd. des Bundesrates. Kernfragen: Biometriekompetenz im Bund, Verifikation bestehender Biometriedokumente, steigende Anforderungen an Systemplattform eDokumente, etc.	Federführung: Fachaus-schuss Aus-weisschriften  Mitbeteiligung: BBL, SEM, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, KKPKS, SVZW, VKM	1 Jahr	Kritisch	↓

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>11</sup>
4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Anpassung der technischen und ggf. rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISR zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, ISC-EJPD, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	↑
4.2-2-1: Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AuG- und Asylbereich (Machbarkeitsstudie)	Studie zur Darstellung der gegenwärtig existierenden unterschiedlichen Vollzugslasten im Asyl- und AuG-Bereich sowie Prüfung verschiedener Lastenausgleichs- und Anreizmechanismen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: Kantone	1 Jahr	Planmässig	→
4.3-5-1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen Schmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material	Ausbildung und Sensibilisierung der involvierten Behörden in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen Schmuggels	Federführung: fedpol, KKPKS, SPI  Mitbeteiligung: Sämtliche bei der Bekämpfung von Menschen Schmuggel involvierte Behörden von Gemeinden, Kantonen und Bund	Dauerhaft	Teilweise kritisch	→
0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeitstitel]	Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analysezenters Migration (insb., aber nicht ausschliesslich illegale Migration) unter der Leitung des SEM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DR, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD, KKPKS, NDB, VKM	Dauerhaft	Teilweise kritisch	↘

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
0.3-2-1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Ausdrückliche Zuweisung der Ermittlungskompetenzen in den Kantonen im Bereich des qualifizierten Menschen-smuggels  Empfehlung der KKPKS/KKJPD zu einer Zuweisung an die Kriminalpolizei	Federführung: Kantonale Ermittlungs-behörden  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD	1 Jahr	Teilweise kri-tisch	↘
0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Explizite Benennung und Schulung von Spezialisten für die Bekämpfung des qualifizierten Menschen-smuggels bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften	Federführung: Kantonale Ermittlungs-behörden und Staatsanwalt-schaften  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD / SSK	1 Jahr	Planmässig	↗
0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Benennung von Dienstgrup-pen innerhalb der in Mass-nahme 0.3-2-1 definierten Ermittlungsbehörde für die Ermittlungen bei Fällen qualifi-zierten Menschen-smuggels, die umfassende Ermittlungen erfordern	Federführung: Kantonale Ermittlungs-behörden  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD	1 Jahr	Planmässig	↗
0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Men-schenschmuggel	Optimierung der Zusammenar-beit im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel zwischen dem GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden durch Masterprozesse und standardisierte Vereinbarun-gen	Federführung: GWK, kanto-nale Ermitt-lungsbehörden  Mitbeteiligung: KKPKS	Dauerhaft	Teilweise kri-tisch	↘
0.3-2-6: Informationsge-winnung über Men-schenschmuggel in der ersten Asylbefragung	Erweiterung der Erstbefragung von Asylbewerbern (im Rahmen des Testbetriebs in Zü-rich) zur Gewinnung von Infor-mationen über Menschen-smuggler inkl. der systema-tischen Auswertung und Ver-breitung der gewonnenen In-formationen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, Kantons- und Gemeindepoli-zeien	2 Jahre	Planmässig	↗

## 4.2.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

*Massnahme 1.1-1-1: Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. Wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz)*

Die angespannte Migrationslage insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 hat bei den federführenden Behörden viele Ressourcen gebunden, so dass die Arbeiten an der Hot-Spot-Staatenliste nicht wie gewünscht vorangetrieben werden konnten. Entsprechend ist der Stand der Umsetzung als kritisch zu bewerten.

*Massnahme 1.1-1-2: Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiatattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA)*

Da die Massnahme in einer gewissen Abhängigkeit zur oben erwähnten, noch nicht erstellten Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1) steht, wurden die Umsetzungsarbeiten noch nicht an die Hand genommen. So ist der Umsetzungsstatus dieser Massnahme kritisch. Allerdings arbeiten in der Praxis die Polizeiatattachés, die ILO und ALO bereits eng miteinander. Zudem wird die Zusammenarbeit zwischen GWK und fedpol bei der Entsendung von Verbindungsbeamten ins Ausland weiterentwickelt.

*Massnahme 1.1-2-1: Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-How auf den führenden Auslandsvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste*

Auch diese Massnahme steht in einer gewissen Abhängigkeit zur oben erwähnten, noch nicht erstellten Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1), weswegen die Umsetzungsarbeiten ebenfalls noch nicht an die Hand genommen wurden. So ist auch der Umsetzungsstatus dieser Massnahme kritisch.

*Massnahme 4.1-2-1: Aus- und periodische Weiterbildung der ZEMIS-Nutzer*

Auf Grund der sehr hohen Arbeitslast und der Priorität anderer Projekte konnte die Umsetzung der Massnahme noch nicht gestartet werden. Im Hinblick auf 2016 sind jedoch einige Verbesserungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung vorgesehen. Nichtsdestotrotz ist der Stand der Umsetzung als kritisch zu bewerten.

*Massnahme 4.1.2-5: Gesamtstrategie Biometrie*

Der Stand der Umsetzung dieser Massnahme ist kritisch. Neben zeitlichen Verzögerungen liegt eine Hauptschwierigkeit darin, dass es in der Schweiz auf nationaler Stufe keinen Lead beim Thema Biometrie gibt und die Biometriekompetenz insgesamt stark zersplittert ist, auch innerhalb der verschiedenen Organisationseinheiten. Auch wird von politischer Seite her keine Stossrichtung vorgegeben. Es dürfte notwendig sein, einen Grundauftrag seitens des Bundesrates abzuholen, damit die weiteren Arbeiten angegangen werden können.

*Massnahme 4.3-5-1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material*

Gemäss den federführenden Behörden ist die Massnahme als eher kritisch einzustufen. Die Geschäftsstelle der KSMM konnte eine Person von der Kantonspolizei Zürich bereits als möglichen Kursdirektor gewinnen. Jedoch haben die kantonalen Polizeikorps anlässlich einer Umfrage angegeben, keinen Bedarf an einem spezifischen Schulungsmodul zum Thema Menschenschmuggel zu haben. Auch das SPI selbst steht dem neuen Kursmodul eher skeptisch gegenüber. Aus diesen Gründen ist die Umsetzung dieser Massnahme als teilweise kritisch einzustufen. Es wird zu klären sein, ob der Kurs überhaupt angeboten wird und wenn ja, wie die finanziellen und personellen Ressourcen gesichert werden können.

*Massnahme 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeitstitel]*

Anlässlich einer Kickoff-Sitzung im März 2015 musste festgestellt werden, dass unter den involvierten Behörden deutliche Differenzen bezüglich der Ausrichtung und des Ausbaugrads des künftigen GNAMs bestehen. Die ausserordentliche Migrationslage insbesondere in der zweiten Jahreshälfte

2015 hat daraufhin bei den federführenden Behörden viele Ressourcen gebunden, so dass die konzeptionellen Arbeiten am GNAM nicht wie gewünscht vorangetrieben werden konnten. Jedoch konnten wichtige Erkenntnisse aus dem im Herbst 2015 auf Grund der Migrationslage ins Leben gerufene „Lagezentrum Asyl“ gewonnen werden, die in die künftigen Konzeptarbeiten einfließen sollen. So gesehen kann das „Lagezentrum Asyl“ möglicherweise bis zu einem gewissen Grad als Pilot für das GNAM dienen. Insgesamt ist der Umsetzungsstand als teilweise kritisch zu bewerten. Sofern keine Eskalation der Migrationslage eintritt, soll im ersten Quartal 2016 das Umsetzungskonzept GNAM erarbeitet werden.

#### *Massnahme 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel*

Insgesamt muss der Stand der Umsetzung als teilweise kritisch beurteilt werden. Beim Start der Umsetzungsarbeiten hat sich schon bald gezeigt, dass die im IBM-Aktionsplan vorgesehene Zuständigkeitsregelung (zuständig zur Umsetzung sind gemäss Aktionsplan die „kantonalen Ermittlungsbehörden“) unklar, bzw. wenig zielführend ist. Auch inhaltlich zeigten sich rasch erste Schwierigkeiten. So ist auf Grund der Organisationshoheit der Behörden das angestrebte Hauptziel nicht sehr einfach oder zumindest nicht direkt erreichbar. Die Abteilung Einreise des SEM und die KSMM von fedpol entschieden deshalb nach gegenseitiger Absprache, einen anderen Ansatz zu wählen und in einem ersten Schritt die betroffenen Behörden auf das Phänomen Menschen schmuggel zu sensibilisieren. So fand ein erstes Treffen mit dem Präsidenten der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) statt und es wurde vereinbart, dass IBM und insbesondere die Massnahmen zum Menschen schmuggel anlässlich der Plattform der Staatsanwälte 2016 präsentiert werden können. Im gleichen Rahmen erfolgte eine Präsentation an der Tagung der Kriпочefs im Herbst 2015. Die KSMM führte ausserdem Ende 2015 eine Umfrage bei den kantonalen Polizeistellen durch, die aufzeigte, dass bereits 16 kantonale Polizeikorps eine Ermittlungsgruppe im Bereich des qualifizierten Menschen schmuggels benannt haben. Ausserdem wurde eine gemeinsame Ermittlungsgruppe (Gruppo interforze repressione passatori, GRIP) zur Bekämpfung von Menschen schmugglern bestehend aus Mitarbeitern von fedpol, den kantonalen Polizeikorps und GWK im CCPD Chiasso geschaffen.

#### *Massnahme 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel*

Für diese Massnahme kann auf die obigen Ausführungen zu Massnahme 0.3-2-1 verwiesen werden.

## **4.3 Realisierungseinheit 2**

### **4.3.1 Stand der Umsetzung**

Mit der Umsetzung der Massnahmen dieser Realisierungseinheit muss spätestens bis Ende 2016 gestartet werden. Von den 13 Massnahmen wurde bei acht die Umsetzung bereits vorzeitig initiiert, eine davon bereits umgesetzt.

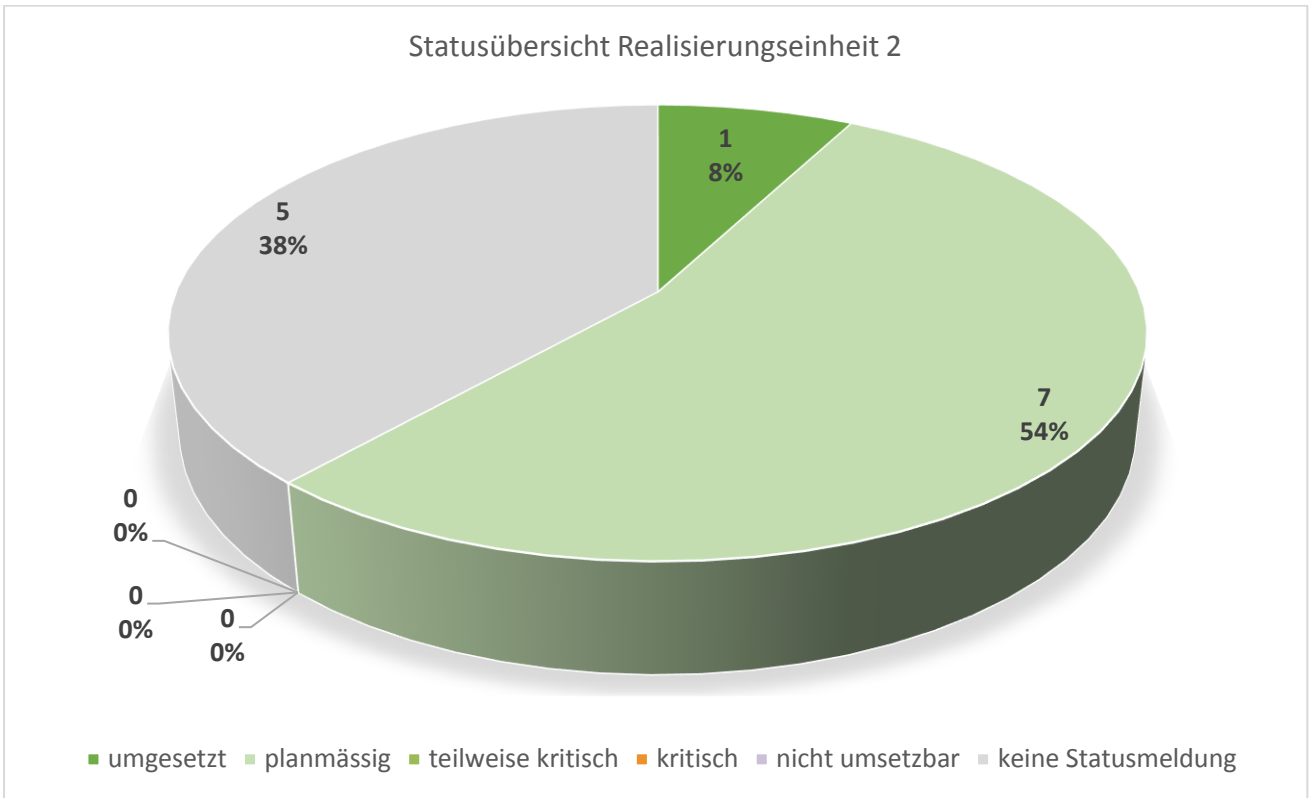


Abbildung 6: Statusübersicht Realisierungseinheit 2

Im Jahr 2015 wurde die Umsetzung von zusätzlichen fünf Massnahmen initiiert, wobei diese per Ende Jahr alle als planmässig eingestuft wurden. Im Vergleich zum Vorjahr konnte also der Anteil an Massnahmen, an denen gearbeitet wird von 23% auf fast 70% gesteigert werden.

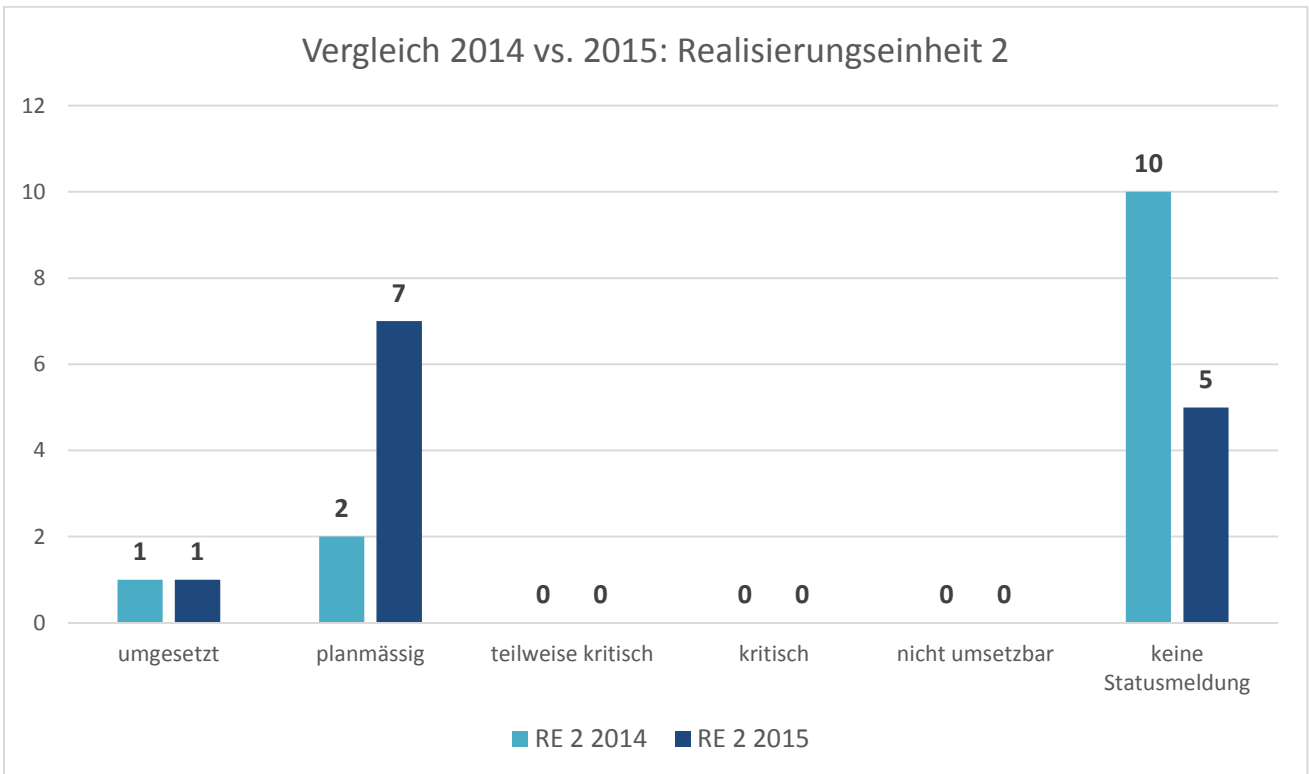


Abbildung 7: Vergleich 2014 vs. 2015 Realisierungseinheit 2



Massnahme <sup>13</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>14</sup>
1.1-3-1: Gezielter Einsatz der lokalen Schengen-Kooperation (LSC) durch die Auslandvertretungen	Bereitstellung von einfachen Hilfsmitteln, Handlungsanweisungen und Instruktionen z. Hd. der Auslandvertretungen für eine gezieltere Nutzung der LSC zur Information und Verbreitung eigener Erkenntnisse über die Phänomene der illegalen Migration und des qualifizierten Menschenschmuggels	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: KD	Dauerhaft	Planmässig	↗
1.1-5-1: Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Verwaltung, Tourismus- und Wirtschaftsorganen zur Sensibilisierung und Abstimmung von Marketingaktivitäten	MoU zwischen Visa- und Grenzkontrollbehörden, Schweiz Tourismus und Switzerland Global Enterprise zur frühzeitigen Information über Marketing- und Promotionsmassnahmen der Tourismusbranche sowie zur entsprechenden Massnahmenerarbeitung	Federführung: KD  Mitbeteiligung: SEM, GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, Seco, Switzerland Global Enterprise, Tourismusbranche	1 Jahr	Planmässig	→
1.2-2-1: Zusammenarbeitsverträge mit Fluggesellschaften	Erarbeitung eines Konzepts zur Zusammenarbeit zwischen SEM, Grenzkontrollbehörden und Fluggesellschaften inkl. entsprechenden Standardvertrags  Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen mit den wichtigsten Fluggesellschaften	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: Fluggesellschaften, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Dauerhaft	Keine Statusmeldung	→
2.2-1-2: Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften	Systematischer Einbezug des Katalogs (Massnahme 2.2-1-1) im Bereich der Einreiseerleichterungen bei Verhandlungen der Schweiz mit Drittstaaten über Migrationsabkommen und -partnerschaften	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DEA, DV, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, NDB, PD	Dauerhaft	Keine Statusmeldung	→

<sup>13</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>14</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>13</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>14</sup>
3.1-1-1: Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen (Grenzkontrolle)	<p>Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts zur Durchführung von regelmässigen Audits der Flugplätze der Kategorien A und B (Grenzkontrolle)</p> <p>Anlässlich der Audits: Prüfung der Einhaltung der nationalen Weisungen und der EU-Vorgaben im Bereich der Grenzkontrolle (insb. im Hinblick auf Schengen-Evaluationen) sowie Austausch von bewährten Praxen</p>	<p>Federführung: SEM</p> <p>Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH</p>	Dauerhaft	Planmässig	↗
3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich	<p>Institutionalisierter Austausch über operative und strategische Erkenntnisse zwischen den Grenzkontrollbehörden in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum)</p>	<p>Federführung: Steuergruppe Grenze</p> <p>Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH</p>	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
3.4-1-2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D	<p>Prüfung der Abschaffung des derzeit geltenden Ausnahmeregimes für Flugplätze der Kategorie D (welche keine Aussengrenze darstellen, jedoch vom SEM punktuell Ausnahmebewilligungen für Non-Schengen-Flüge erhalten können)</p> <p>Definition der Voraussetzungen für Flugplätze, um permanent Non-Schengen-Flüge anbieten zu dürfen (Schengen-Aussengrenze)</p>	<p>Federführung: SEM, EZV/OZD</p> <p>Mitbeteiligung: BAZL, GWK, BJ, Flugplatzhalter Saanen, Mollis, Emmen und Buochs, Kapo BE, Kapo GL, Kapo LU, Kapo NW, Kapo ZH</p>	1 Jahr	Planmässig	↗

Massnahme <sup>13</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>14</sup>
3.5-1-1: Gesamtkonzept für die Nutzung von Flugpassagierdaten	Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für die Nutzung von Flugpassagierdaten (insb. im Bereich der Advance Passenger Information [API]- und Passenger Name Record [PNR]-Daten)	Federführung: SEM, fedpol  Mitbeteiligung: BAZL, BJ, DEA, DV, EDÖB, EZV, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS, NDB	1 Jahr	Planmässig	↗
3.5-1-6: Prüfung der Delegation der Wegweisungskompetenz vom SEM an die Grenzkontrollbehörden	Prüfung einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, damit das SEM die Grenzkontrollbehörden ermächtigen kann, eine begründete und beschwerdefähige Verfügung gegenüber wegzuweisenden Personen auszustellen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, BJ, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	1 Jahr	Planmässig	↗
4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)	Einsatz der auf den Auslandsvertretungen bereits vorhandenen, aber bisher weitgehend ungenutzten Geräte zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale	Federführung: EDA	1 Jahr	Keine Statusmeldung	→
4.1-2-6: Einführung eines Suchfeldes „PCN-Nummer“ in RIPOL (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen RIPOL um ein (suchbares) Feld ergänzt werden könnte, in dem die PCN erfasst wird	Federführung: fedpol  Mitbeteiligung: SEM, ISC- EJPD	1 Jahr	Keine Statusmeldung	→

Massnahme <sup>13</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>14</sup>
4.1-3-3: Clearingstelle "Identifikation" (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie die verschiedenen im Migrationsprozess involvierten Datenbanken (namentlich ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, ZEMIS, RIPOL, etc.) und die darin verarbeiteten Erkenntnisse besser miteinander abgestimmt werden könnten	Federführung: SEM, fedpol  Mitbeteiligung: BJ, EDÖB, GWK, KKPKS, SVZW, VKM, VSAA	1 Jahr	Keine Statusmeldung	➔
4.2-4-1: Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AuG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern (Machbarkeitsstudie)	Studie zur Prüfung der Möglichkeiten und Ausgestaltung eines Pilotbetriebes für ein operatives Kompetenzzentrum in der Stadt Bern zur Abarbeitung kantonaler und überkantonaler AuG-Fälle	Federführung: EMF der Stadt Bern, GWK  Mitbeteiligung: SEM	1 Jahr	Planmässig	➔

#### 4.3.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

Zu den Massnahmen dieser Realisierungseinheit gibt es keine besonderen Anmerkungen.

## 4.4 Realisierungseinheit 3

### 4.4.1 Stand der Umsetzung

Bis spätestens Ende 2017 müssen die Massnahmen dieser Realisierungseinheit gestartet werden. Von den sechs Massnahmen wurde bis anhin schon vier in Angriff genommen. Davon verlaufen zwei planmässig, zwei sind sogar schon umgesetzt.

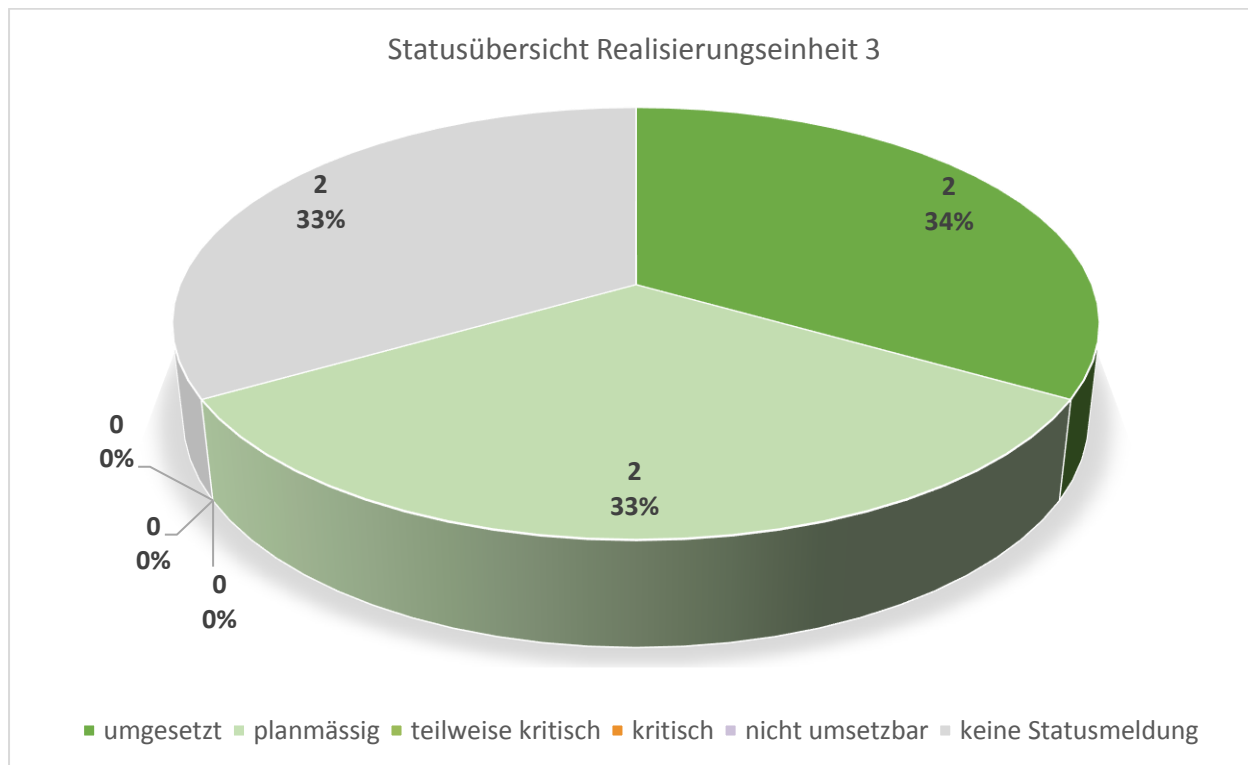


Abbildung 8: Statusübersicht Realisierungseinheit 3

Verglichen mit dem Vorjahr konnte die Anzahl Massnahmen, an denen gearbeitet wird, vervierfacht werden. Auch ist keine Massnahme mehr als kritisch einzustufen.

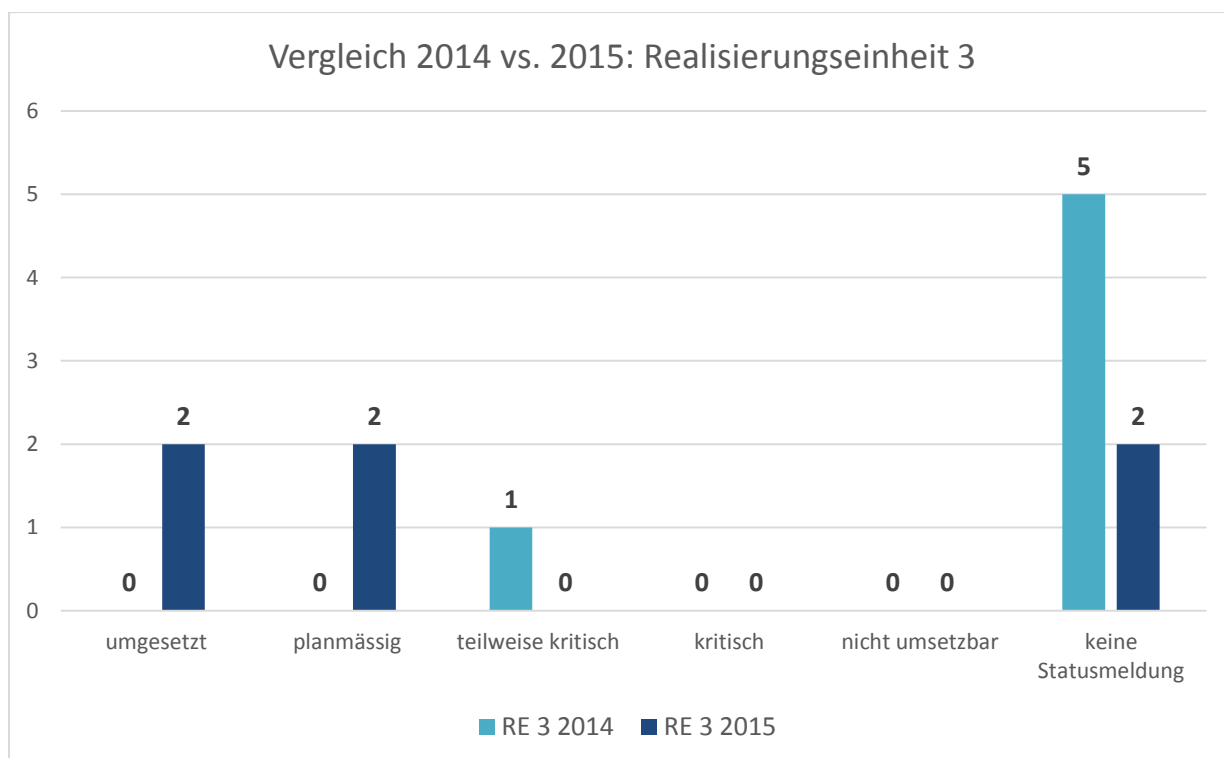


Abbildung 9: Vergleich 2014 vs. 2015 Realisierungseinheit 3

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
1.2-1-2: Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen	Erstellung einer möglichst interaktiven, bürgerfreundlichen Internetseite zu den Schengen-Einreisevoraussetzungen als Ergänzung zu den bereits heute publizierten, auf ein Fachpublikum ausgerichteten Weisungen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GS-EJPD (CC Web), KD	Dauerhaft	Planmässig	↗
2.3-1-1: Austausch mit ausländischen Grenzkontrollbehörden	Jährliche Kontaktpflege jeder Grenzkontrollbehörde der Flugplätze der Kategorien A und B zu einer ausländischen Grenzkontrollbehörde (strategische und operative Ebene)  Anmeldung der Auslandkontakte und Austausch der gewonnenen Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum)	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH  Mitbeteiligung: Steuergruppe Grenze	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↑
2.3-1-2: Gemeinsame Besuche von ausländischen Grenzkontrollbehörden	Durchführung von gemeinsamen Besuchen von schweizerischen bei ausländischen Grenzkontrollbehörden (z. B. zur Besichtigung einer neuen Technologie oder bei gemeinsamen Projekten)  Ankündigung der Besuche und Berichterstattung in der Steuergruppe Grenze	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH  Mitbeteiligung: Steuergruppe Grenze	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	↑
3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen	Durchführung von automatisierten Grenzkontrollen für erwachsene EU/EFTA- und CH-Bürger an den Flughäfen (beim Übertritt der Schengen-Aussengrenze)	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo ZH  Mitbeteiligung: Kapo SO, Kapo VS, fedpol	Dauerhaft	Planmässig	↗

<sup>15</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>16</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
3.5-1-5: Ausweitung der Einsätze von Airline Liaison Officers (ALO) (Konzept)	Erarbeitung eines Konzepts für die bedarfsabhängige Erhöhung der Anzahl von Airline Liaison Officers (ALO)  Ziel: Sicherstellen, dass weniger Flugpassagiere die Schengen-Aussengrenze erreichen, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen (mittels entsprechenden Vorkontrollen durch die ALO an den Abgangsdestinationen)	Federführung: Steuerungsorgan ALO  Mitbeteiligung: Kapo ZH	1 Jahr	Keine Statusmeldung	➔
4.1-2-2: Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte	Anpassung der gesetzlichen Grundlagen um a) Kantons- und Gemeindepolizeien, GWK, Migrationsämtern und dem NDB den Zugriff auf die im ZEMIS enthaltenen Gesichtsbilder zu gewähren sowie b) dem SIRENE-Büro (fedpol) den Zugriff auf die im ZEMIS angegliederten eDossiers zu gewähren	Federführung: SEM	3 Jahre	Keine Statusmeldung	➔

#### 4.4.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

Zu den Massnahmen dieser Realisierungseinheit gibt es keine besonderen Anmerkungen.

#### 4.5 Fazit

Insgesamt kann ein mehrheitlich positives Fazit gezogen werden.

Einerseits sind die Fortschritte in der Realisierungseinheit 0 als positiv zu bewerten, wo über 80% der Massnahmen im grünen Bereich liegen (planmässig oder umgesetzt). Auch in den Realisierungseinheiten 2 und 3 wurden, obwohl gemäss Zeitplan noch nicht zwingend, bereits zahlreiche Massnahmen an die Hand genommen: In der Realisierungseinheit 2 sind es deren 61% (2014: 23%) und in der Realisierungseinheit 3 66% (2014: 16%). Ebenso begrüssenswert ist die Tatsache, dass über alle Realisierungseinheiten gesehen per Ende 2015 an 58 von 68 Massnahmen, also an rund 85%, gearbeitet wird<sup>17</sup>. Für das Jahr 2014 lag dieser Wert noch bei 55%.

Andererseits gibt es auch negative Entwicklungen, wobei sich diese primär auf die Realisierungseinheit 1, teils auch noch auf die Realisierungseinheit 0 beziehen. In der Realisierungseinheit 0 ist eine Massnahme im Vergleich zum Vorjahr nicht nur teilweise, sondern ganz kritisch und bei Zweien

<sup>17</sup> Von den zehn Massnahmen, an denen nicht gearbeitet wird, haben wir von 7 noch keine Statusmeldung erhalten, von 3 haben wir die Meldung erhalten, dass noch nicht mit der Umsetzung gestartet wurde (vgl. Kap. 4.2.2)

wechselte der Status von planmässig auf teilweise kritisch. Ein Fünftel der Massnahmen sind folglich eher kritisch zu sehen und die Entwicklungen im nächsten Jahr sind genau zu beobachten. In der Realisierungseinheit 1 wird fast die Hälfte der 19 Massnahmen als teilweise kritisch (4) oder sogar kritisch (5) beurteilt. Verstärkt wird diese Einschätzung durch die Tatsache, dass die meisten betroffenen Massnahmen von ihrem Umfang her doch eine gewisse Trageweite haben – sei es inhaltlich, organisatorisch, finanziell oder personell. So ist festzustellen, dass aufgrund der ausserordentlichen Migrationslage sowohl das GNAM<sup>18</sup> als auch die Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1) nicht realisiert wurden. Die Hot-Spot-Staatenliste wiederum bildet Grundlage für weitere Massnahmen (überwiegend im Bereich der Auslandvertretungen). Es ist daher zentral, dass die Arbeiten im Bereich Analyse und den damit zusammenhängenden Thematiken im 2016 vorangetrieben werden können, zumal die Wichtigkeit auf Grund der aktuellen Migrationslage sicherlich noch erhöht wurde. Eine weiterer Themenbereich, der im Auge behalten werden muss, ist die Massnahme 4.1-2-5 „Gesamtstrategie Biometrie“, welche als kritisch bewertet wurde. Diese Massnahme ist für die zukünftigen Entwicklungen im Bereich der Biometrie von grosser Wichtigkeit. Biometrie wird eine immer zentralere Rolle im Bereich der (Dokumenten-)Sicherheit einnehmen und es ist von grosser Bedeutung, dass die kommenden, bzw. teils bereits laufenden Projekte einer gemeinsamen, abgestimmten Strategie folgen. Die übrigen Massnahmen sind primär aus Ressourcengründen kritisch oder zumindest teilweise kritisch – dies bestätigt eine Erkenntnis, die sich bereits im letzten Jahr angedeutet hat. Die knappen Ressourcen widerspiegeln sich primär in zeitlichen Verzögerungen bei den Umsetzungsarbeiten.

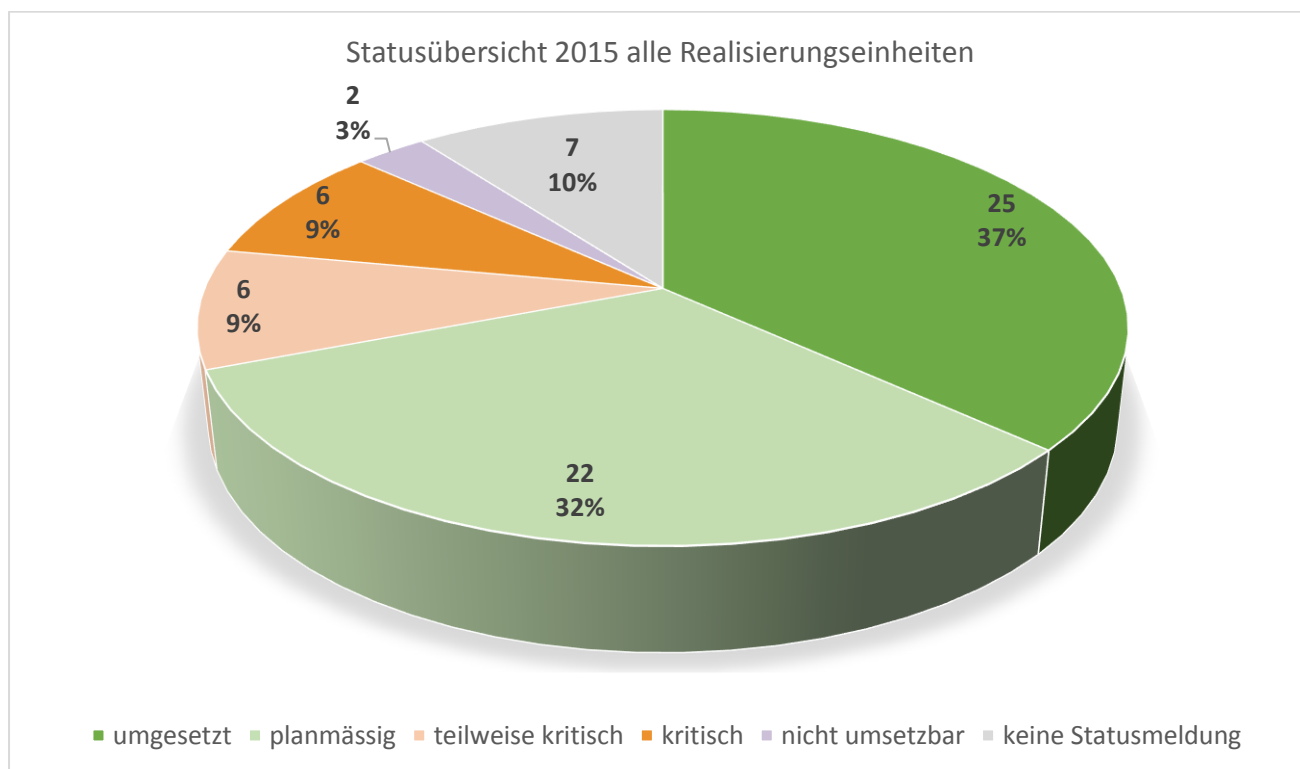


Abbildung 10: Statusübersicht 2015 alle Realisierungseinheiten



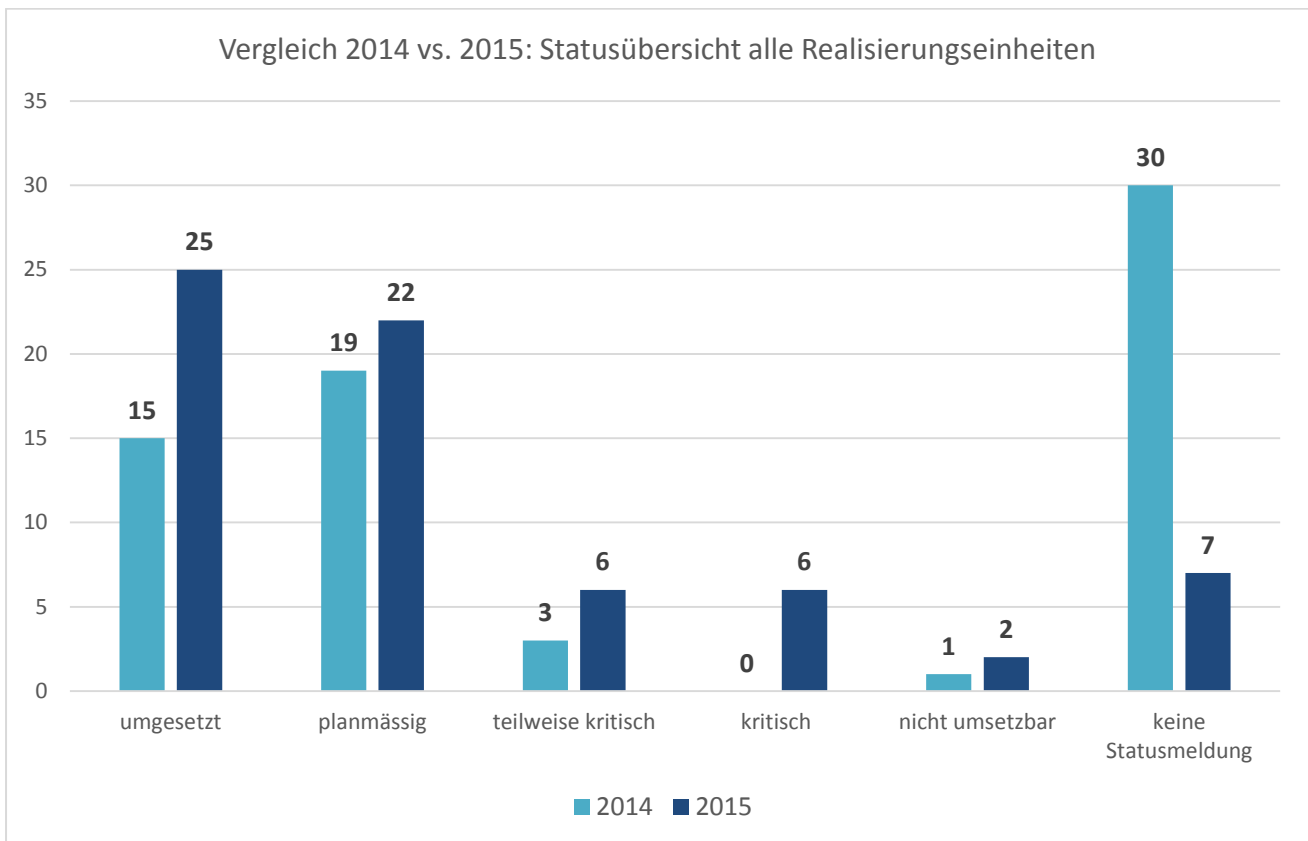


Abbildung 11: Vergleich 2014 vs. 2015 Statusübersicht alle Realisierungseinheiten

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Vergleich zum Vorjahr zahlreiche Fortschritte erzielt werden konnten, die gleichsam gewachsenen Herausforderungen aber neu nicht nur im Bereich der Ressourcen liegen, sondern teils auch in inhaltlichen Divergenzen zwischen den involvierten Behörden.

Wie sich auch bereits bei den Arbeiten an der IBM-Strategie und dem IBM-Aktionsplan gezeigt hat, bewirken die Umsetzungsarbeiten eine intensiviertere Zusammenarbeit verschiedenster Behörden auf Bundes- und Kantonebene, was den integrierten Ansatz der Grenzverwaltung der Schweiz zusätzlich stärkt. Zudem hat der Begriff IBM zusätzlich an Bekanntheit gewonnen und trägt somit auch zur Sensibilisierung aller betroffenen Behörden für eine gemeinsame, breit getragene Grenzverwaltung bei.

## 5. Kommunikation

Die IBM-Thematik beschäftigt verschiedenste Akteure von Bund und Kantonen seit 2011 z.T. intensiv. Die Umsetzung der im Aktionsplan beschlossenen Massnahmen wird weitere Jahre in Anspruch nehmen und die an der integrierten Grenzverwaltung beteiligten Behörden näher zusammenrücken lassen. Angesichts der Tragweite von IBM ist eine Bekanntmachung auch über die direkt betroffenen Behörden hinaus (insb. Politik und Bevölkerung) angezeigt.

Weiter sind sich selbst die von der Grenzverwaltung direkt betroffenen Behörden ihrer integrierten Rolle oft nicht bewusst. Im Rahmen von internen Schulungen sowie von Informationsveranstaltungen sollen alle Beteiligten auf ihre wichtige Funktion im System der schweizerischen Grenzverwaltung hingewiesen werden.

Die Abteilung Einreise des SEM war in verschiedensten Bereichen tätig: Sowohl im Internet<sup>19</sup> als auch im Intranet<sup>20</sup> ist IBM präsent. Insbesondere ist ein rund dreieinhalbminütiger Film aufgeschaltet, welcher den Partnern aber auch dem interessierten Bürger kompakt und in visualisierter Form erläutert, was IBM ist, welchen Zweck es verfolgt und wer die beteiligten Behörden sind. Zudem werden die zentralen Dokumente, also unter anderem die Strategie und der Aktionsplan, zur Verfügung gestellt. In regelmässigen Abständen bedient die Abteilung Einreise zudem die wichtigsten Partner mit einem Newsletter, um über die wichtigsten Geschehnisse und Fortschritte zu informieren. Die Newsletter – bis heute wurden deren fünf verschickt – werden im Intranet aufgeschaltet. Im November 2015 haben die KKJPD und das SEM mit einer Medienmitteilung<sup>21</sup> über die Kenntnisnahme des IBM-Jahresberichts 2014 orientiert.

Bis anhin wurden acht parlamentarische Verstösse mit einem Bezug zu IBM beantwortet:

Vorstoss	Eingereicht	Stand
15.3906 <sup>22</sup> – Interpellation – Stolz Daniel <b>Warum legen wir den Schleppern nicht das Handwerk?</b>	23.09.2015	Erledigt
15.3215 <sup>23</sup> – Postulat – Hefti Thomas <b>Verstärkung des Kampfes gegen den Menschensmuggel</b>	19.03.2015	Erledigt
14.5663 <sup>24</sup> – Fragestunde - Geissbühler Andrea Martina <b>Aktionsplan zum Integrated Border Management</b>	03.12.2014	Erledigt
14.5662 <sup>25</sup> – Fragestunde - Geissbühler Andrea Martina <b>Nationales Analysezentrum Migration</b>	03.12.2014	Erledigt
14.3898 <sup>26</sup> – Postulat - Geissbühler Andrea Martina <b>Kompetenzzentrum Grenzsicherheit</b>	25.09.2014	Im Rat noch nicht behandelt
13.4082 <sup>27</sup> – Interpellation – Fridez Pierre-Alain <b>Sicherheitsprobleme in den Grenzregionen</b>	05.12.2013	Erledigt
13.3551 <sup>28</sup> – Postulat – Romano Marco <b>Illegale Migration und Asyl. Erweiterung der Kompetenzen des Grenzwachtkorps</b>	04.09.2013	Erledigt
12.3856 <sup>29</sup> – Motion – Barthassat Luc <b>Bekämpfung der Kriminalität. Mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit</b>	27.09.2012	Erledigt

<sup>19</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

<sup>20</sup> <http://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/bfm/de/home/kern/grenze/ibm.html>

<sup>21</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref\\_2015-11-120.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-11-120.html)

<sup>22</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153906](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153906)

<sup>23</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153215](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153215)

<sup>24</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20145663](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145663)

<sup>25</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20145662](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145662)

<sup>26</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143898](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143898)

<sup>27</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20134082](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20134082)

<sup>28</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133551](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133551)

<sup>29</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123856](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123856)

## 6. Ausblick

Auch im Jahre 2016 wird die Abteilung Einreise wie bis anhin alle Aktivitäten im Bereich der Grenzverwaltung beobachten, primär in der Schweiz, aber auch auf europäischer Stufe. Auf nationaler Ebene wird insbesondere der Fortschritt bei der Umsetzung der Massnahmen aus dem Aktionsplan begleitet und überprüft. Bei den dauerhaften Massnahmen soll künftig zudem kontrolliert werden, ob das angestrebte Ziel tatsächlich und dauerhaft erreicht wurde und ob auf Dauer ausgelegte Massnahmen auch weiterhin umgesetzt werden. Zusätzlich wird eine Wirkungsmessung angestrebt, also die Überprüfung, ob mit der Umsetzung der jeweiligen Massnahme das gewünschte Ziel erreicht wird. Dies wird primär anhand der definierten Indikatoren geschehen.

Beim Umsetzungsmonitoring wird der Fokus sicherlich auf der Realisierungseinheit 1 liegen. Dort wird insbesondere zu prüfen sein, wie sich die neun kritischen oder teilweise kritischen Massnahmen weiterentwickeln werden (vgl. Kap. 4.5). Zudem müssen im Jahre 2016 die 13 Massnahmen der Realisierungseinheit 2 gestartet werden, wobei wie oben erwähnt dies bei acht Massnahmen schon geschehen ist.

Gesamthaft können die Entwicklungen im Bereich der Grenzverwaltung immer noch positiv bewertet werden. In vielen Bereichen werden Massnahmen umgesetzt, der Name IBM hat sich weiter als bekannter Begriff innerhalb der Grenzverwaltungsbehörden etabliert und das Bewusstsein für die Wichtigkeit einer koordinierten, abgestimmten und ganzheitlichen Grenzverwaltung konnte gestärkt werden. Weiterhin sind aber Anstrengungen aller Akteure auf allen Ebenen – von der operativen bis hin zur politischen – notwendig, um langfristig und nachhaltig eine verbesserte, weil integrierte Grenzverwaltung zu erreichen.